

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Lisa Paus, Anja Hajduk, Stefan Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Danyal Bayaz, Sven Lehmann, Sven-Christian Kindler, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Kai Gehring und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/26966, 19/29879 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität
(Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG)**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In ihrem Bericht zum Zusammenbruch der Wirecard AG kritisiert die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA u. a. die fehlende Unabhängigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin vom Bundesministerium der Finanzen. Aus der Häufigkeit und dem Detaillierungsgrad der BaFin-Berichtspflichten gegenüber dem Bundesfinanzministerium leitet die ESMA ein „erhöhtes Risiko der Einflussnahme“ durch das Bundesministerium ab (vgl. www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma42-111-5349_fast_track_peer_review_report_-_wirecard.pdf).

Die mangelnde Unabhängigkeit der BaFin und die Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf das Tagesgeschäft ihrer Aufsichtstätigkeit kann unter gewissen Umständen problematisch sein: Ökonomische Forschung zeigt, dass für eine Regierung Anreize bestehen, die Aufsicht im Sinne kurzfristiger politischer Ziele zu beeinflussen, statt sie ausschließlich an gesetzlich definierten Aufgaben und Zielen auszurichten. So kann es beispielsweise im Interesse der Regierung liegen, den „national champion“ von übermäßigen Aufsichtsanforderungen abzuschirmen, um das Unternehmen und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu schützen und die Chancen für eine Wiederwahl zu erhöhen. Aus den gleichen Beweggründen können Anreize bestehen, die Öffentlichmachung und Beseitigung von Missständen durch die Finanzaufsicht aufzuschieben (vgl. Stellungnahme des Leibniz-Instituts für Finanzmarktforschung zu weiteren Änderungen des FinDAG vom 12.04.2021 und SAFE White Paper No. 82). Dazu kommt die Möglichkeit der Einflussnahme wirtschaftlicher Interessenvertretung auf

die Aufsichtsentscheidungen, indirekt über das Ministerium oder direkt über den Verwaltungsrat oder eine direkte Ansprache der Aufsicht (vgl. Mack (2021): Jenseits von Wirecard – Europa braucht unabhängige Finanzaufsichtsbehörden, Policy Brief).

Die Stärkung der Unabhängigkeit der BaFin kann folglich einen wichtigen Beitrag leisten, damit die Behörde ihren gesetzlichen Aufgaben frei von politischen Erwägungen und wirtschaftlichen Partikularinteressen effektiver nachkommen kann. Da das Weisungsrecht als wichtiges Element der demokratischen Legitimation gilt, muss die Behörde im Gegenzug für die Stärkung der Weisungsunabhängigkeit einer stärkeren öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. Die Unabhängigkeit der BaFin gegenüber politischer Einflussnahme durch mehr Transparenz und eine Reform der Rechts- und Fachaufsicht zu stärken;
2. im Gegenzug die BaFin einer stärkeren öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen, u.a. indem sich die Führungsspitze der BaFin vor Ernennung durch die Bundesregierung einer Anhörung im Parlament unterzieht und zur regelmäßigen Ablegung von Rechenschaft vor dem Parlament verpflichtet wird.

Berlin, den 18. Mai 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1)

Momentan übt das Bundesministerium der Finanzen gemäß § 2 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes die Rechts- und Fachaufsicht über die Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt aus. Dies befugt das BMF, die BaFin sowohl durch allgemeine Weisungen als auch durch Weisungen in Einzelfällen anzuleiten. Damit einher geht die Pflicht der BaFin, das Bundesministerium regelmäßig über wichtige Verfahren und Entscheidungen zum Teil noch vor deren Beschluss zu unterrichten. Die Informations- und Berichtspflichten ergeben sich im Einzelnen aus den „Grundsätzen für die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des BMF über die BaFin“ (vgl. Stellungnahme des Leibniz-Instituts für Finanzmarktforschung zu weiteren Änderungen des FinDAG vom 12.04.2021). Häufigkeit und Detaillierungsgrad der Berichtspflichten bieten dem Bundesfinanzministerium viel Raum, auch auf die tagesaktuelle Aufsichtstätigkeit der BaFin Einfluss zu nehmen (vgl. www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma42-111-5349_fast_track_peer_review_report_-_wirecard.pdf).

Verschärfend kommt hinzu, dass die Mitglieder des Direktoriums der BaFin auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt werden und jederzeit und ohne die Angabe von Gründen wieder abberufen werden können, so dass auch eine Form von personeller Abhängigkeit der BaFin gegenüber der Bundesregierung besteht. Schließlich bestellt das BMF alle Mitglieder des 17-köpfigen Verwaltungsrats und entsendet aus seinen Reihen den Vorsitzenden, seinen Stellvertreter sowie ein weiteres Mitglied (Vgl. Mack (2021): Jenseits von Wirecard – Europa braucht unabhängige Finanzaufsichtsbehörden, Policy Brief).

Die Aufsicht des Bundesfinanzministeriums gegenüber der BaFin sollte deshalb auf eine neue Grundlage gestellt und die Unabhängigkeit der BaFin sollte gestärkt werden. In einem ersten Schritt sollten allgemeine Weisungen des Bundesministers angelehnt an die Regeln in § 52 GWB zum Bundeskartellamt veröffentlicht werden, um politische Einflussnahme transparent zu machen. Darüber hinaus sollten die derzeit durch das BMF praktizierte Rechts- und Fachaufsicht und deren Rechtsgrundlagen einer eingehenden Prüfung unterzogen und reformiert werden. Eine Überarbeitung der Grundsätze der Rechts- und Fachaufsicht ist dabei aus Sicht der Antragstellenden nicht ausreichend. Vielmehr müssen im Rahmen des Reformprozesses auch die Vor- und Nachteile sowie die Verfassungsmäßigkeit eines Entzugs der Fach- sowie der Rechts- und Fachaufsicht durch das BMF geprüft werden.

Zu 2) Die Stärkung der Unabhängigkeit der BaFin macht es im Gegenzug erforderlich, dass sich die Behörde einer stärkeren öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle und weitreichenderen Rechenschaftspflichten unterwirft. Hierzu sollte die BaFin zu einer umfassenderen Offenlegung von ergriffenen Maßnahmen und Eingriffen sowie zur Ablegung von Rechenschaft über die Erreichung von Aufsichtszielen verpflichtet werden. Dies sollte in regelmäßigen Abständen durch eine unabhängige wissenschaftliche Institution – ähnlich einem Sachverständigenrat – in einem Gutachten evaluiert werden.

Die Führungsspitze der BaFin sollte sich vor Ernennung durch die Bundesregierung einer Anhörung im Parlament unterziehen müssen und zur regelmäßigen Ablegung von Rechenschaft vor dem Parlament verpflichtet werden.

Zu prüfen ist auch, wie Befugnisse, Zusammensetzung und Funktionsweise des Verwaltungsrats der BaFin reformiert werden können, um dessen effektive Kontrollleistung zu verbessern. Der Verwaltungsrat der Schweizer Finanzaufsichtsbehörde FINMA setzt sich beispielsweise aus fachkundigen und unabhängigen Mitgliedern mit einschlägiger und unterschiedlicher Expertise zusammen, die vom Parlament gewählt und für ihre Tätigkeit vergütet werden.

